



USAID | **PERU** | **SUMA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



***La Autonomía Escolar en Nicaragua:
Política, educación y contrato social,
1993-2007***

Gustavo Arcia

USAID **50** ANIVERSARIO

Serie Insumos para el Diálogo

La serie *Insumos para el Diálogo* tiene el propósito de inspirar nuevas ideas y prácticas para fortalecer la gestión descentralizada y participativa de la educación en el Perú y mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente de las poblaciones menos favorecidas. Pone a disposición de sus lectores, estudios de casos sobre experiencias emprendidas en otros países y en el Perú con evidencias de buenos resultados, así como análisis de las políticas implementadas a nivel nacional y regional para fortalecer capacidades de gestión educativa y promover el desarrollo profesional de los docentes.

© 2012, Academy for Educational Development
Proyecto USAID / PERU / SUMA
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU)** que busca contribuir a la mejora de la calidad de la educación básica en las áreas menos favorecidas del Perú. Para ello, apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación, a la vez que ofrece asistencia técnica a los gobiernos regionales para lograr una gestión descentralizada y participativa y mejorar la calidad de la enseñanza.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) o del Gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de este documento, en cualquiera de sus presentaciones —impreso o *e-book* en la biblioteca y web de la institución— puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.

Jefa del Proyecto (e)

Cecilia Ramírez Gamarra

Coordinadora del Área de Gestión Descentralizada de la Educación

Betty Alvarado Pérez

Autor

Gustavo Arcia

Corrección de estilo

José Luis Carrillo M.

Diagramación

Carmen Inga C., Ediciones Novaprint

Fotografía

Estudiante de primaria con banda de excelencia académica, 2006. Kyrbin Berrios, Nicaragua.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º 2012-04419

Índice

Presentación	4
Introducción	5
1. Descentralización y contexto político y social de la Autonomía Escolar	5
2. Estructura básica de la Autonomía Escolar	6
3. La Autonomía en la práctica	8
4. La fórmula de transferencia	10
5. Resultados de la Autonomía Escolar	12
Impacto de la Autonomía sobre el aprendizaje	12
Impacto de la Autonomía sobre la eficiencia interna	13
Impacto de la Autonomía sobre la participación de la comunidad	14
6. El impasse actual	15
Bibliografía	16
Anexo	17

Presentación

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza de la educación básica en las áreas menos favorecidas del país. El Perú inició su camino hacia una descentralización franca en la década pasada. El que muchos otros países, incluyendo algunos latinoamericanos, hayan empezado este proceso mucho antes, ha permitido a los analistas y decisores públicos observar las políticas y estrategias adoptadas por estos países en el sector Educación.

Un aspecto que fácilmente olvidamos es que la descentralización no solo es política y administrativa, sino que hay también una descentralización fiscal o un esquema de financiamiento que da soporte a una estructura descentralizada. La experiencia de Nicaragua entre el 2002 y el 2007 apostó por descentralizar las funciones del nivel central hacia las escuelas, sin participación de las municipalidades. Esta experiencia deja además lecciones sobre cómo el financiamiento y los esquemas de incentivos pueden tener efectos positivos en la gestión educativa, aunque con resultados mixtos.

La estrategia se apoyó en la relación entre la escuela y los padres de familia. El enfoque apostaba por lograr mayores y mejores resultados basados en un compromiso docente por mejorar su desempeño y por fortalecer el rol vigilante del padre de familia. Pero lo más impor-

tante es que este modelo de rendición de cuentas estuvo acompañado de un sistema de incentivos a través de los flujos financieros y el manejo presupuestal escolar.

El informe fue desarrollado por Gustavo Arcia, quien obtuvo su doctorado (Ph. D.) en Economía por la Universidad de Missouri, EUA. Su experiencia gira en torno al análisis de la política social, descentralización y reforma del Estado, así como de las finanzas educativas. Durante 20 años fue Economista Senior en RTI International en Carolina del Norte, Estados Unidos. También fue Profesor Adjunto de Políticas Públicas en Duke University. El doctor Arcia vuelca en este documento experiencias y conocimientos construidos a lo largo de sus asesorías e investigaciones en África Occidental, Asia Central y varios países latinoamericanos como Nicaragua, Ecuador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana.

Finalmente, manteniendo las diferencias de contexto, estructura gubernamental, tamaño y actores, este informe pretende identificar estrategias e instrumentos capaces de impulsar el diálogo para hacer efectivo el proceso de descentralización. Los lineamientos planteados pueden ayudar a ubicar las lecciones en áreas críticas para el Perú y servir como insumo para el diálogo técnico y político con funcionarios del sector Educación en todos los niveles de gobierno, la sociedad civil y los interesados en fortalecer la gestión descentralizada de la educación en el país.

Introducción

La Autonomía Escolar en Nicaragua fue uno de los pocos ejemplos en América Latina de descentralización financiera del sistema educativo. Inicialmente concebida como una devolución de poder a los padres de familia para rescatar su autoridad sobre el contenido ideológico de la educación de sus hijos, la Autonomía Escolar se convirtió rápidamente en un mecanismo financiero que tuvo repercusiones sobre la gestión escolar, con resultados mixtos en cuanto a equidad, eficiencia interna y niveles de aprendizaje.

La Autonomía Escolar se inició en 1993, tres años después de las elecciones perdidas por el Frente Sandinista. El nuevo gobierno puso a cargo del Ministerio de Educación (MED) a una tecnocracia de orientación cristiana y que tenía el mandato de eliminar la ideología de izquierda de los libros de textos impulsados durante la década del gobierno sandinista. Para poder llevar a cabo este cambio de dirección el MED inició un plan con varios objetivos:¹

- a) Despolitizar el contenido de la educación. Los contenidos políticos de izquierda de los libros escolares, por ejemplo, serían sustituidos por discursos convencionales encontrados en textos de países como Colombia y México.
- b) Reducir la influencia de los sindicatos de maestros en las escuelas secundarias más influyentes por medio de mejoras sustanciales en el salario educativo, condicionadas a un nuevo sistema de gestión autónomo.
- c) Aminorar la ineficiencia burocrática centralizada para reducir los costos centrales y mejorar la eficiencia administrativa.
- d) Permitir un currículo más flexible para que las escuelas y los maestros pudieran ejercitar su creatividad.
- e) Crear un clima de transparencia operativa a través de un mayor control local de la gestión escolar.

En el 2006 se aprobaron la Ley General de Educación y la Ley de Participación Educativa. Ambas leyes reconfirmaban los preceptos de la Autonomía, que había estado

operando sin un marco legal por varios años. En el 2007 el Frente Sandinista volvió al gobierno. El nuevo Ministro de Educación cesó la Autonomía Escolar y recentralizó la educación.

Este estudio examina la Autonomía Escolar de Nicaragua, sus logros y problemas, con el objetivo de informar sobre una de las alternativas de descentralización en el sector educativo.

1. Descentralización y contexto político y social de la Autonomía Escolar

El programa de Autonomía Escolar no fue creado en un vacío político. Durante la década del gobierno sandinista (la de 1980) la educación adquirió un fuerte contenido ideológico, acompañado de una orientación populista centrada en la implementación de campañas de alfabetización masivas que tuvieron un gran impacto político en el extranjero pero uno más bien modesto en el ámbito interno en materia de sostenibilidad.² El magisterio estaba dividido, con un bando a favor de la expansión masiva de la educación centralizada y otro a favor de una mayor independencia profesional en el diseño e implementación del currículo y sus contenidos. A ambos bandos les preocupaban los bajos salarios magisteriales, por lo que cualquier propuesta orientada a mejorar su condición económica iba a ser considerada.

Por parte del gobierno, su principal desafío educativo consistía en desmembrar el estatismo y la politización del currículo escolar establecidos durante la década de 1980, para restituir la influencia de los padres de familia sobre la educación de sus hijos. Para el Ministro de Educación, esto equivalía al restablecimiento del contrato social entre los padres y la escuela, por el cual el maestro se comprometía a hacer un esfuerzo personal extra para

¹ Arcia, Gustavo y Humberto Belli (1999). *Restableciendo el contrato social: La autonomía escolar en Nicaragua*. Managua: Ministerio de Educación.

² Arnove, Robert F. (1994). *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*. Boulder, CO: Westview Press.

educar a sus alumnos y recibía a cambio el respeto y la ayuda de los padres. El gobierno consideraba que la única forma de restablecer el contrato social era transferir la gestión escolar al nivel local, para que los padres y los maestros se obligaran a trabajar juntos en el proceso educativo, con apoyo financiero central. En un nivel más esencial, el Ministro de Educación deseaba otorgar a los padres el derecho a opinar sobre el contenido del currículo.³ Para ello era necesario darles *poder de compra* sobre la educación de sus hijos, lo que implicaba el *control local* sobre el presupuesto educativo. Como subproductos de este cambio, el Ministro esperaba que también se cumpliera con varios principios de gobernabilidad que respaldaba el nuevo gobierno:

- Un reconocimiento explícito de que *los padres tienen un derecho natural* a determinar los objetivos de la educación de sus hijos.
- Un rol para el Estado circunscrito a la implementación de los objetivos de los padres en la entrega de educación pública.
- El derecho de la sociedad civil a solicitar una rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos públicos en la educación.
- La entrega de educación pública bajo los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad por los resultados en los niveles central y local.

Con el sistema autonómico el Estado redefiniría su papel en la educación pública, pues se limitaría a:

- Financiar la educación pública.
- Normar todo el sector educativo, público y privado.
- Regular los aspectos operativos de la educación pública.
- Proveer supervisión y asistencia técnicas.
- Informar a los padres, maestros, sociedad y gobierno sobre el desempeño educativo.
- Pedir y rendir cuentas acerca del desempeño del sector.

De acuerdo con esta visión, la Autonomía Escolar era prácticamente un caballo de Troya, pues apenas sentaba las bases iniciales sobre las cuales se iría construyendo la nueva función del Estado. Con este panorama político y social es importante notar que los sindicatos

de maestros estaban debilitados. Durante el gobierno sandinista se los consideraba parte integral de la nueva filosofía del régimen, siempre y cuando siguieran las directivas gubernamentales. Al asumir un nuevo gobierno de centro-derecha, los sindicatos se unieron a la oposición sandinista, que en los primeros dos años los utilizó como fuerza de choque, hasta lograr una serie de concesiones que no incluyeron mejores salarios para los maestros. Como resultado, al momento del cambio hacia la Autonomía Escolar los sindicatos magisteriales estaban debilitados.

El contexto sociopolítico es importante porque en la mayoría de los países de América Latina la participación de los sindicatos de maestros en el proceso de reforma y en la implantación de nuevas políticas constituye una condición básica. En el caso de Nicaragua, y como se verá más adelante, las condiciones sociopolíticas se dieron en un contexto de debilidad sindical y del uso de incentivos financieros dirigidos directamente a las escuelas en forma individual.

2. Estructura básica de la Autonomía Escolar

Nicaragua es un país pequeño: 5,5 millones de habitantes y un ingreso per cápita de US\$990. Su población en edad de cursar la primaria (7 a 12 años) es de 840 mil niños, y la de la secundaria, de 670 mil. Sin embargo, en el primer caso la matrícula es de 953 mil estudiantes, y en el segundo, de 451 mil. Estas cifras revelan con claridad los problemas de repetición en el primer grado y de deserción a partir del sexto grado, cuando los jóvenes comienzan a entrar en el mercado laboral. Actualmente el Gobierno gasta el 5% del producto interno bruto en Educación.⁴ El sector educativo —excluyendo las universidades— cuenta con 10 mil escuelas públicas y 1.500 privadas. Esta infraestructura escolar es servida por 42.500 maestros públicos y 12.500 privados.

La mecánica operativa de la Autonomía Escolar era simple: (i) una transferencia fiscal a las escuelas con base en una fórmula de costo unitario; (ii) el control formal de la transferencia a la escuela por el Consejo Directivo

³ Igualmente, se percibía una intención moral y religiosa, puesto que el nuevo Ministro era considerado como muy allegado a la Iglesia católica. Sin embargo, hay muy poca evidencia de que la Iglesia influyera el proceso autonómico en la práctica.

⁴ Banco Central de Nicaragua (2009). "Programa Económico y Financiero (PEF). Indicadores sociales: Evaluación 2008". Managua.

Cuadro 1

Funcionalidad y organización de la Autonomía Escolar en Nicaragua, 1993-2007

	Regulación	Implementación	Supervisión	Financiamiento
Recursos humanos	MED	Escuela	Escuela	Transferencia mensual del MED y aportes voluntarios de las familias
Materiales educativos	MED	MED	MED	MED y aportes voluntarios
Organización (calendario, currículo)	Escuela con aprobación del MED	Escuela	Escuela y MED	MED
Infraestructura	MED	Gobierno Central y MED	Gobierno Central, MED y escuela	MED y Gobierno Central

Fuente: Preparado por el autor a partir de documentos del MED y la Ley General de Educación del 2006.

Escolar; y, (iii) la plena autoridad del Consejo sobre las decisiones de contratación y despido en cada escuela. Cada escuela autónoma era dirigida por un Consejo Directivo Escolar, compuesto por padres de familia, por el Director de la escuela en función *ex-officio*, por maestros y por un alumno.

Cada escuela pública tenía un Consejo Directivo de Padres de Familia, elegido mediante votación secreta por la Asamblea de Padres de Familia.⁵ El Director de la escuela era seleccionado por el Consejo Directivo Escolar entre una lista de candidatos cuya elegibilidad, sobre la base de criterios profesionales, tenía que ser aprobada de antemano por el MED.⁶ Los candidatos llegaban a través de avisos publicados por el MED en todo el país. El cuadro 1 muestra la estructura básica de la Autonomía y sus funciones, que fueron legalizadas hasta el año 2002 con la aprobación de la Ley de Participación Educativa y su Reglamento.

Con la Autonomía el MED regulaba el sistema y contribuía con los materiales educativos. La infraestructura era también normada por el Ministerio, pero planificada

en colaboración con el Gobierno Central, que utilizaba el mapa de pobreza para establecer prioridades en la rehabilitación y construcción de aulas escolares. El financiamiento era provisto por el MED, pero suplementado por cuotas voluntarias de los padres de familia. Estas cuotas fueron descontinuadas en el 2007, como se discutirá más adelante.

Al principio los maestros eran designados por el MED, pero correspondía al Consejo Directivo Escolar la aprobación y control de su contrato. Como se muestra en el cuadro 2, este último dirigía la escuela. Sin embargo, el Director también desempeñaba un rol muy importante en esa tarea, dado que gran parte de la información presentada al Consejo y muchas de las decisiones tomadas por él dependían en gran medida de la capacidad técnica, las cualidades de liderazgo, la iniciativa y las habilidades de comunicación del Director de la escuela. Por ende, la calidad de la gestión del Consejo Directivo Escolar dependía en gran medida de la calidad del Director.⁷

El Consejo Directivo Escolar se reunía por lo menos una vez al mes, y la mayor parte de las decisiones se

5 Además, los candidatos al Consejo Directivo Escolar o al Consejo de Padres de Familia deben saber leer y escribir, tener una buena posición en la comunidad y buenos antecedentes policiales, y no deben tener negocios ni relaciones familiares con la escuela (Fuente: Ministerio de Educación-Secretaría de Coordinación Departamental [1998]. "El Consejo de Padres de Familia". Managua).

6 Los candidatos eran escogidos por medio de un sistema de puntajes transparente. El candidato que obtenía el mayor número de puntos era designado como Director de la escuela. Actualmente los nombramientos los hace directamente el Ministro de Educación sin consultar con la comunidad.

7 La elección del Director por la comunidad escolar ayudó a la despolitización del sistema escolar. En 1996 un nuevo Ministro con aspiraciones presidenciales decidió que el Consejo Directivo Escolar propusiera al MED una terna de candidatos a Director y que el MED haría la selección final. La diferencia en el proceso de selección cambiaba la percepción del Director en cuanto a quién le debía lealtad por su nombramiento. En el año 2000, con el nombramiento de otro Ministro, se reestableció el sistema original. Lo ocurrido ilustra las fragilidades de modelos de descentralización que no tienen marco legal.

Cuadro 2

Funciones de gestión y supervisión de los Consejos Directivos Escolares

Gestión académica	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la adaptación del plan de trabajo educacional nacional a las condiciones locales. • Aprobar la adaptación de los programas de los cursos y la jornada escolar. • Revisar y aprobar las normas internas y su cumplimiento con los estándares nacionales.
Contenido académico	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el Plan de Desarrollo Educativo de la escuela. • Proponer al MED asignaturas electivas. • Escoger los textos de estudio. • Aprobar las adaptaciones complementarias al currículo básico.
Supervisión académica	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar las normas y métodos para la evaluación de los alumnos. • Supervisar y verificar la correcta ejecución de las decisiones del Consejo. • Supervisar el cumplimiento de la carga académica.
Gestión del personal	<ul style="list-style-type: none"> • Asumir la responsabilidad de contratar y despedir a los docentes. • Nombrar al Director de la escuela. • Solicitar asistencia del MED en la evaluación docente.
Supervisión financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el presupuesto escolar, incluyendo la transferencia fiscal del MED, las cuotas por matrícula, donaciones y cualquier otra fuente de ingresos, así como los gastos proyectados. • Definir las cuotas de matrícula voluntarias regulares y extraordinarias que serían pagadas por los padres, y decidir en qué se gastarían.
Supervisión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar la asistencia de los maestros y los alumnos. • Resolver las apelaciones con respecto a las sanciones a los alumnos. • Revisar y aprobar los incentivos y sanciones a los maestros.
Responsabilidad por los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Rendir cuentas financieras y administrativas a los padres y a la comunidad de manera pública y transparente. • Exigir al Director la presentación de informes regulares sobre el desempeño académico, financiero y administrativo, incluyendo la aplicación del presupuesto, la composición de la planilla de sueldos y el mantenimiento de la infraestructura. • Trabajar en estrecha colaboración con el Consejo de Padres de Familia.

Fuente: Arcia y Belli (1998) y Reglamento de la Ley de Participación Educativa (2002).

tomaban por mayoría simple y tenían validez legal. El Consejo publicaba un informe mensual sobre los ingresos y gastos, que era colocado en un lugar donde todos los padres podían verlo. Todas las decisiones del Consejo debían cumplir con las disposiciones de la Constitución y con las normas y estándares del MED. El cuadro 2 muestra en detalle las funciones del Consejo Directivo Escolar.

La intervención en el Régimen de Participación Educativa era voluntaria, lo que quiere decir que la escuela podía optar por seguir centralizada. En general, las escuelas con incentivos claros para aceptar la Autonomía eran las grandes, con Director, Subdirector y muchos maestros, pues la gerencia colectiva tenía economías de escala. Escuelas rurales, multigrado o con un número reducido de alumnos no contaban con mucho de donde escoger para poder cumplir una función gerencial eficiente con el sistema autónomo.

3. La Autonomía en la práctica

Para ser autónoma, una escuela debía firmar un contrato con el MED mediante el cual recibiría una transferencia mensual de fondos calculados sobre la base de una fórmula que consideraba el número de alumnos, la ubicación de la escuela y el registro escolar de repetición y deserciones. La escuela tenía pleno control sobre el uso de los fondos, mientras cumpliera con algunos requisitos técnicos, tales como el número máximo de alumnos por curso. Aún más importante: la escuela tenía pleno control sobre la selección de su personal, estando autorizada para contratar y despedir a los maestros y dirigir la escuela como si se tratase de una escuela privada. Igualmente, el contrato otorgaba a los padres de familia el poder de pedir aportes adicionales que debían ser hechos por los mismos padres, y

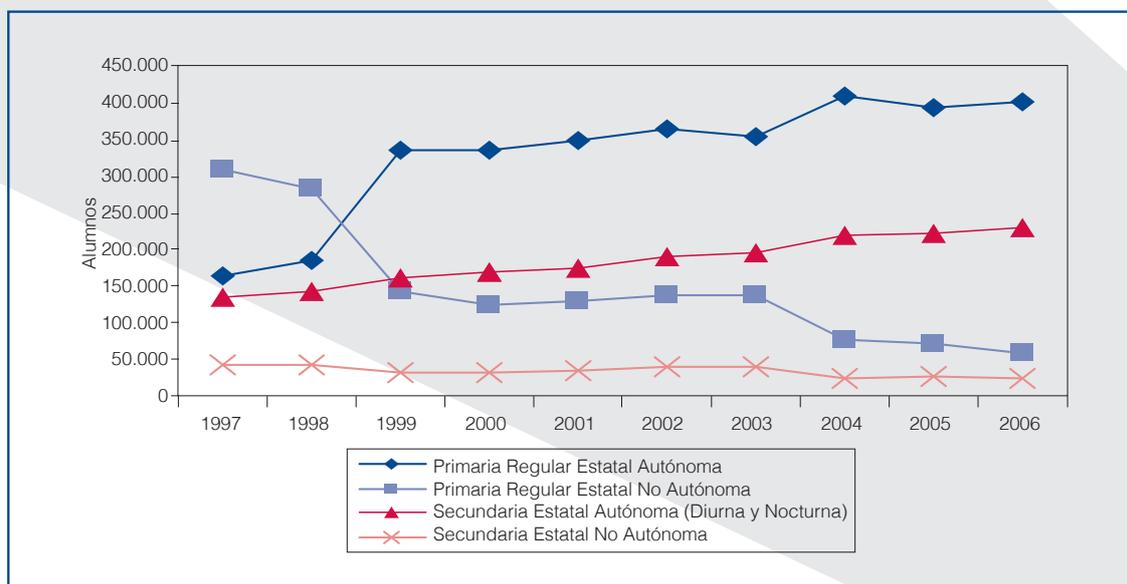
utilizar el presupuesto para retribuir a los maestros que demostraran un buen desempeño.⁸

El contrato entre el MED y la escuela permitía a los maestros escoger si deseaban volver al modo centralizado al final del primer año, sin afectar su antigüedad en el Ministerio. Esta cláusula les dio garantías de estabilidad en el sistema. Al comienzo hubo mucha oposición de parte de los sindicatos, que acusaban al proyecto de ser un esquema neoliberal que tenía por finalidad la privatización de la educación pública. Esta oposición no tuvo mucho impacto, porque el MED trató directamente con los maestros de cada escuela, con lo que se evitó enfrentar a los sindicatos durante el proceso de negociación. Desde el punto de vista de los maestros, el hecho de tratar directamente con el MED fue visto como una manera más conveniente de mejorar sus remuneraciones y condiciones laborales que a través de un proceso

de negociación colectiva cuyos beneficios se distribuirían entre todos los docentes, independientemente de su desempeño particular.

En 1993, el MED negoció la autonomía con 20 escuelas secundarias, escogidas cuidadosamente con el fin de maximizar el éxito. Sus directores, personas innovadoras y dispuestas a correr riesgos, convencieron a los maestros para que aceptaran participar en el programa. Muchos de los directores estaban convencidos de que la Autonomía Escolar era clave para mejorar la eficiencia de las escuelas, la calidad de la educación y la participación de los padres.⁹ Debido en gran parte a la positiva respuesta de los Consejos Directivos Escolares, las remuneraciones de los maestros en estas 20 escuelas autónomas aumentaron en más del 50% durante el primer año de operación. Como consecuencia, el número de alumnos cubiertos por la Autonomía creció rápidamente (gráfico 1).

Gráfico 1
Incorporación al sistema de autonomía escolar y participación educativa



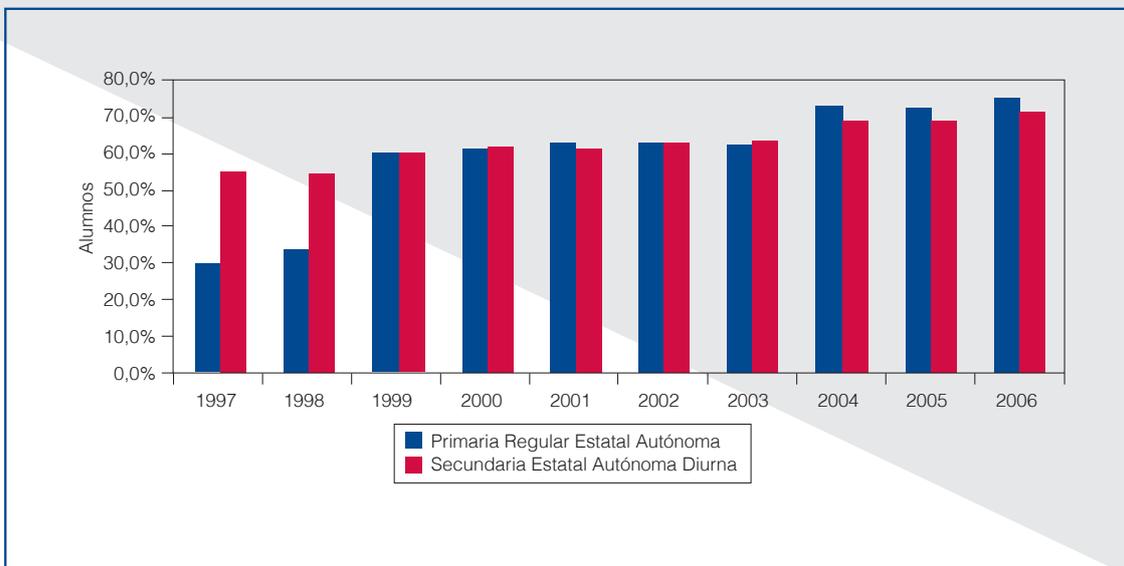
Fuente: Preparada por el autor sobre la base de datos del MED.

8 Esta sección se basa en las siguientes publicaciones del Ministerio de Educación: “La descentralización escolar en Nicaragua: Un nuevo modelo de participación para el desarrollo de la educación” (1998); “Estrategia de la descentralización educativa” (1997); “Consejos Directivos Escolares: Manual de conocimientos básicos” (1998); “Autonomía escolar: Participar y decidir, un lema hecho realidad...” (1998).

9 Según la Directora de la primera escuela secundaria que se convirtió en una escuela autónoma, muchas de las mejoras conseguidas con el sistema de Autonomía —bandas mejor equipadas, remodelación de las instalaciones escolares a un mayor nivel que el promedio— tuvieron más impacto en el estado de ánimo de los miembros de la escuela que en los aspectos académicos, pero estos cambios permitieron que los padres y los alumnos se sintieran orgullosos de su escuela. Una vez que se cruzó este umbral, los padres comenzaron a ejercer presión por mejores estándares académicos.

Gráfico 2

Porcentaje del total de alumnos del país bajo autonomía escolar y participación educativa



Fuente: Preparada por el autor con datos del MED.

El número de alumnos regidos por la Autonomía aumentó con rapidez, especialmente en secundaria. La mayoría de las escuelas secundarias grandes —con una matrícula de 500 alumnos o más— pasaron a ser autónomas. Para el 2006, más del 65% del alumnado de primaria y secundaria de todo el país —incluyendo las escuelas privadas— estaba bajo el sistema autónomo *en forma voluntaria* (gráfico 2).

Muchas escuelas que pidieron autonomía siguieron centralizadas, ya que el MED consideró que no tenían capacidad de gestión o los recursos humanos adecuados como para manejar la Autonomía. Otro factor considerado fue el nivel de pobreza entre los padres. En las áreas pobres, las cuotas voluntarias necesarias para aumentar el sueldo de los maestros eran difíciles de establecer. Muchos padres con tres alumnos en enseñanza básica —el número de hermanos que se presenta con mayor frecuencia— se quejaron de que enfrentaban dificultades para pagar las cuotas de matrícula mensuales voluntarias. Aun así, tanto el número de escuelas básicas autónomas como su tasa de participación siguieron aumentando hasta el 2007.

En este contexto operativo, los gobiernos municipales no formaron parte del esquema de Autonomía. Aunque los municipios reciben una transferencia directa del Gobierno

Central, sus obligaciones actuales no incluyen la provisión de la educación, con contadas excepciones de algunas escuelas municipales que fueron creadas antes de la Autonomía Escolar y que eran tratadas aparte por el MED.

4. La fórmula de transferencia

La fórmula de transferencia incluía un monto básico por alumno, más un financiamiento compensatorio ligado a la retención de los alumnos, con el fin de incorporar un aspecto básico del desempeño escolar. Esta transferencia fiscal fue complementada con cuotas voluntarias locales —tanto en efectivo como en especies—, de acuerdo con lo que decidió el Consejo Directivo Escolar. Las cuotas voluntarias crearon muchos problemas debido a que había sospechas dentro de las comunidades de que los directores ejercían presión al Consejo, puesto que los maestros esperaban un aumento de sueldo sustancial como parte del paquete de Autonomía. La transferencia mensual a las escuelas autónomas se calculó de la siguiente manera:

Paso 1: Número de alumnos matriculados = Número inicial de alumnos matriculados x (1 – Tasa de deserción ajustada)

Cuadro 3

Cargas docentes y administrativas según el número de alumnos matriculados en las escuelas secundarias

<i>Categoría</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Número mínimo de alumnos	0	225	376	526	751	1.051
Número máximo de alumnos	224	375	525	750	1.050	1.350
Coeficiente docente/alumno	30	30	35	40	40	50
Número de alumnos esperado	150	300	450	800	1.200	2.000
Número de docentes esperado	5	10	15	20	30	40
Número de administradores esperado	1	4	4	6	10	12

Fuente: Arcia y Belli (1998).

La tasa de deserción se ajustó con un margen de 5 puntos porcentuales; por ejemplo, si la tasa de deserción era 8,5%, el número de alumnos matriculados se redujo solamente en un 3,5%.

Paso 2: Asignación de la carga docente y administrativa. La cifra correspondiente al número de alumnos matriculados del paso 1 está clasificada dentro de un rango que determina el número de docentes y administradores *esperado* que el MED central pagaría en cada escuela. Estos rangos-escala se basaban en un equilibrio entre las cifras reales obtenidas en el terreno y recomendaciones externas.

Paso 3: Transferencia fiscal = (N.º de docentes esperado x Sueldo docente *promedio*) + (N.º de administradores esperado x Escala de sueldos) + Beneficios marginales prorrateados + 6% de los sueldos totales para materiales escolares.

La carga de sueldos de los maestros se basaba en un promedio; la de los administradores, en los sueldos individuales *promedio* por tipo de administrador, para diferenciar, por ejemplo, el sueldo de una secretaria del sueldo del Director de la escuela. La transferencia resultante generaba ganancias financieras a una escuela si el número de alumnos matriculados estaba clasificado

en el nivel inferior de un rango determinado, dado que incentivaba a algunas escuelas del límite superior de un rango a aumentar el número de alumnos matriculados (o a disminuir las tasas de deserción) y cruzar el umbral para una transferencia significativamente más alta.

Para resarcir a las escuelas ubicadas en áreas pobres el MED utilizaba la escala de sueldos para las áreas rurales, además del número de alumnos por curso como mecanismos compensatorios. Los sueldos rurales son más altos que los urbanos y las áreas rurales tienden a tener menores coeficientes docente/alumno, especialmente en las escuelas básicas que imparten varios grados simultáneamente. En aquellos casos en los cuales las escuelas rurales estaban agrupadas en torno a una escuela matriz (bajo la modalidad de Núcleos Educativos Rurales Autónomos), el grupo se clasificaba como una escuela grande, con lo que también se veía favorecido por la fórmula de transferencia. El diseño de la fórmula se basaba en simplicidad y transparencia, cruciales para obtener la comprensión y apoyo de los docentes y los padres. La fórmula también dejaba en claro que el mantenimiento y financiamiento de los materiales escolares adicionales eran de responsabilidad local.

La implantación de la fórmula resultó en un incremento en el presupuesto educativo que fue subsanado con fondos HIPC y del Fondo Social Suplementario.¹⁰

10 HIPC significa *Highly Indebted Poor Countries* y se refiere a la iniciativa de financiamiento del sector social con fondos provenientes de la condonación de la deuda externa. El Fondo Social Suplementario fue creado con donaciones externas para inyectar fondos al programa social del Gobierno. Por su naturaleza temporal, el Fondo Social Suplementario terminó en el 2006.

5. Resultados de la Autonomía Escolar¹¹

En noviembre del 2002 el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) aplicó pruebas estandarizadas de Español y Matemáticas a más de 15.000 alumnos de tercero y sexto grado de primaria. Las pruebas tienen una escala cuyo puntaje promedio es de 250 puntos y una desviación estándar de 50 puntos. Los resultados de las pruebas fueron clasificados en tres niveles: básico, intermedio y proficiente (ver los cuadros de resultados en el anexo). El estudiante de nivel básico tiene muy poco dominio sobre la materia y un nivel de conocimiento muy inferior al que demanda el currículo, mientras que el estudiante de nivel proficiente tiene un nivel de conocimientos concordante con el currículo.¹² En el 2004 el MED hizo una encuesta sobre las actitudes hacia la descentralización y los cambios de conducta observados.

IMPACTO DE LA AUTONOMÍA SOBRE EL APRENDIZAJE

El cuadro 4 muestra los resultados de las pruebas sobre Español y Matemáticas para los estudiantes de tercer grado de primaria en el 2002. La diferencia entre el rendimiento académico de los centros autónomos y los centralizados fue muy leve. La proporción de estudiantes que sabían muy poco del tema examinado era levemente menor en las escuelas autónomas que en las centralizadas. Similarmente, la proporción de estudiantes que sabían un poco más del tema examinado era mayor en las escuelas autónomas que en las centralizadas.

Por otro lado, hubo evidencia clara de que la Autonomía creó un sistema muy eficaz para mejorar el desempeño magisterial. El cuadro 5 muestra el impacto de la Autonomía sobre la inasistencia de los maestros, que fue mucho menor en las escuelas autónomas que en las centralizadas.

Cuadro 4
Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Español y Matemáticas, 3.º grado de primaria

Tipo de centro	Nivel básico	Nivel intermedio	Nivel proficiente
Español			
Estatual autónomo	72,0	20,3	7,7
Centralizado	74,1	19,9	6,0
Matemáticas			
Estatual autónomo	63,7	24,7	11,6
Centralizado	67,2	22,6	10,2

Fuente: MECD (2004). "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de primaria. Informe de resultados 2002". Managua.

¹¹ Los estudiantes que se encuentran en un nivel básico de rendimiento académico demuestran un dominio restringido de los contenidos de Español y Matemáticas de tercero y sexto grado. Por ejemplo, un estudiante de tercer grado en un nivel básico en Español realiza ejercicios de comprensión lectora a un nivel literal y con dificultad; pocas veces infiere el mensaje o idea central de un texto. Asimismo, en Matemáticas de sexto grado un estudiante en el nivel básico resuelve problemas con operaciones fundamentales pero con cantidades pequeñas y sencillas. Para mayor información, ver: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2004). "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de primaria: Informe de resultados 2002". Managua.

¹² Esta sección está basada en Arcia, Gustavo, Emilio Porta y Ramón Laguna (2004). "Otro vistazo a la Autonomía Escolar de Nicaragua: Aceptación y percepción en 2004". Managua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Cuadro 5
Porcentaje de maestros que faltaron a clases durante el mes anterior

Tipo de centro	4.º grado	3.º año
Autónomo	17,0	26,7
Centralizado	43,7	32,0
Privado subvencionado	31,6	20,3
Privado no subvencionado	50,0	20,0

Fuente: Arcia, Porta y Laguna (2004).

Los resultados para el sexto grado fueron similares. El análisis de los datos de las pruebas académicas y de la encuesta sobre actitudes y gestión escolar indica lo siguiente:

- La Autonomía es un mejor modo de administrar el centro educativo, pero tiene más relación con la eficiencia en el uso de los recursos que con el rendimiento académico.
- La frecuencia de reuniones entre el Director y los docentes para discutir aspectos académicos, así como la participación activa de los padres de familia en las reuniones del centro escolar, tienen un impacto positivo en el rendimiento académico de los estudiantes.
- La Autonomía Escolar tiene un *impacto leve pero significativo sobre el rendimiento académico* de los estudiantes; sin embargo, este rendimiento depende mucho de la calidad del maestro.¹³
- En el caso de Matemáticas, las deficiencias académicas del magisterio son demasiado grandes como para superar las diferencias resultantes del tipo de gestión escolar. Aunque la Autonomía tenga un impacto positivo, no puede compensar las deficiencias académicas del sistema.
- La Autonomía es un factor necesario pero no suficiente para mejorar el rendimiento académico.

En el ámbito académico, la Autonomía Escolar tuvo un impacto ligeramente positivo sobre el rendimiento

escolar. También se concluyó que la mayor diferencia de rendimiento académico entre los centros autónomos y los centralizados dependió de la capacidad de los maestros y del entorno socioeconómico de los estudiantes. Al analizar los resultados de rendimiento académico según el tiempo de incorporación a la Autonomía, apareció evidencia sobre una relación positiva entre el rendimiento académico y el tiempo del centro en la Autonomía Escolar tanto en primaria como en secundaria.

IMPACTO DE LA AUTONOMÍA SOBRE LA EFICIENCIA INTERNA

El impacto sobre la deserción y la repetición también fue positivo, lo que sugiere que los incentivos de la fórmula de transferencia funcionaron. En los centros autónomos las tasas de repetición y deserción fueron 30% menores que en los centralizados. Por otro lado, los críticos de la Autonomía sugerían que, a menos que el MED tuviera un método de supervisión muy efectivo, las diferencias observadas no eran necesariamente ciertas. De acuerdo con la evidencia empírica, algunos centros escolares inflaron su matrícula para recibir más fondos, lo que trajo como consecuencia el despido inmediato de los directores responsables. Sin embargo, quedaron dudas sobre la magnitud del problema, puesto que el MED tiene poca capacidad de supervisión.

Por otro lado, los maestros tenían una percepción negativa con respecto al impacto de la Autonomía sobre sus salarios. En la encuesta de actitudes hacia la Autonomía del 2004, las cuestiones salariales muestran respuestas negativas. En el caso de los salarios hay que separar el impacto de la pregunta del impacto de la Autonomía. Según los maestros, ellos esperaban que la diferencia salarial entre los centros autónomos y los centralizados fuera mayor. La evidencia empírica muestra que hay razón para estar descontento en primaria, donde los salarios reales de los maestros autónomos fueron un poco menores que los de los centralizados. En secundaria, el salario recibido por los primeros era mucho mayor que el de los segundos.

13 Arcia, Gustavo, Emilio Porta y Ramón Laguna (2004). *Análisis de los factores asociados con el rendimiento académico en 3.º y 6.º grados de primaria*. Managua: PREAL/UNICEF/CARE/MECD.

Cuadro 6
Salarios e incentivos docentes por tipo de escuela (en córdobas del 2003)

Variables claves	Docentes 4.º grado				Docentes 3.º año			
	Escuelas autónomas	Escuelas no autónomas	Escuelas privadas	Promedio primaria	Escuelas autónomas	Escuelas no autónomas	Escuelas privadas	Promedio secundaria
Salario básico promedio	986	1.431	1.100	1.415	1.294	966	1.317	1.219
Incentivo mensual promedio	377	96	324	1.115	234	229	211	230
Nivel educativo	12,54	12,83	14,00	12,76	15,69	14,75	16,11	15,52
% en área urbana	40,7	33,3	88,9	43,5	79,5	68,8	88,9	78,1
% en área rural	59,3	66,7	11,1	56,5	20,5	31,3	11,1	21,9
Años de experiencia	15	15	13	15	15	16	19	16

Fuente: Arcia, Porta y Laguna (2004).

IMPACTO DE LA AUTONOMÍA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Al iniciar el proceso de Autonomía Escolar, lo que se pedía básicamente a las escuelas, maestros y directores era la devolución del poder a los padres de familia. Para el Ministro de Educación, en 1990 la recuperación del contrato social educativo implicaba restablecer la importancia de recuperar la lealtad del maestro hacia los padres de familia a cambio del apoyo pleno de los padres y la comunidad a su labor. La devolución del poder de compra de la educación a los padres de familia ayudaba a desarrollar un patrón de colaboración entre éstos y los maestros.

Durante los primeros años de la Autonomía los sindicatos magisteriales argumentaron que con ella el gobierno había evadido su responsabilidad financiera en materia de educación, transfiriendo gran parte de los costos a los padres de familia. Para otros maestros, en cambio, la Autonomía era una oportunidad de mejorar su salario y ganar el respeto de los padres. La evidencia empírica muestra que la colaboración entre padres y maestros aumentó, pero no hay evidencia sólida acerca del escenario alternativo: qué hubiera pasado con los presupuestos asignados a las escuelas si no hubiera habido Autonomía Escolar.

El impacto negativo de las cuotas aprobadas por los Consejos Directivos Escolares fue variable, pues la medida era polarizante. Para los padres muy involucrados en la educación de sus hijos, la cuota era la única manera de retener a los buenos maestros. En cambio, para los que no lo estaban la cuota era una señal de que el gobierno incumplía con su obligación constitucional de garantizar una educación gratuita. En visitas de campo hechas por el autor, los directores fueron claros en identificar a las familias que no podían pagar la cuota voluntaria por carecer de recursos económicos. Cuando hubo problemas fue en los casos en que —a juicio del Director o del maestro— las familias no contribuían aun cuando podían hacerlo. Con el tiempo la cuota se convirtió en un problema político, por lo que fue abolida en el 2006. El resultado neto es que no hubo un ingreso de reposición por parte del gobierno y el presupuesto de la escuela bajó considerablemente a partir del 2007.¹⁴

A pesar de los problemas con el salario de los maestros de primaria, el sistema autonómico mostró que era posible que los docentes se sintieran motivados a trabajar con los Consejos Escolares, mejorar su estatus social y tener una voz importante en la gestión escolar. Resultó crucial identificar claramente el liderazgo del Director, quien, de acuerdo con las evaluaciones, parece ser el

¹⁴ El MED no publica los presupuestos desde el 2007, pero el Ministro actual ha anunciado que las asignaciones han bajado por los problemas que enfrenta el Tesoro.

principal agente para el cambio y el positivo desarrollo de las nuevas dinámicas que genera la gestión escolar local. Según la encuesta del 2004 —11 años después de iniciada la Autonomía—, la mayoría de los padres y maestros entrevistados reconoció que tales dinámicas eran excelentes o buenas, y solo un 15% afirmaba que eran regulares, mientras muy pocos sostuvieron que eran malas o pésimas.

Asimismo, merece ser mencionada la transformación de los Consejos durante la Autonomía. Cuando se inició su implementación hubo algunas quejas de los padres de familia sobre la calidad de la participación, ya que muchas veces ella se limitaba a su presencia para firmar algún documento o para la toma de decisiones poco trascendentales, como el color del que se iban a pintar las aulas. No obstante, según constata la evaluación del 2004, la participación mejoró en calidad. Los padres de familia, los docentes y el Director abordaban temas centrales como el rendimiento académico, la disciplina laboral y la disciplina de los estudiantes.

Por otra parte, en los Consejos comenzó a cobrar gran importancia el diálogo sobre la asistencia, ya que es a través de ésta como se mide y evalúa a los maestros. La asistencia de los alumnos en las zonas rurales se comenzó a medir regularmente a través de terceros pagados por la Red de Protección Social, que operaba un programa de asistencia económica atada a la asistencia escolar. Ambos programas fueron terminados con el cambio de gobierno a partir del 2007.

6. El *impasse* actual

Al comienzo de la Autonomía el MED hizo las transferencias sin tener un marco legal, que tomó ocho años en ser aprobado. Este marco está dado por la Ley de Participación Educativa del 2002. Con el cambio de gobierno en el 2007, el nuevo Ministro eliminó la autonomía *de facto*, al margen del marco legal existente. Además, el

MED prohibió la recolección de cuotas voluntarias en las escuelas, ratificando así la total gratuidad de la educación pública. Sin embargo, los fondos perdidos por las escuelas no fueron repuestos con recursos centrales, de lo que resultó una pérdida neta en el financiamiento a escala local. El último análisis sobre el gasto educativo público y privado se hizo en el 2003. Desde entonces hay solo evidencia anecdótica que indica que el gasto por estudiante, tanto público como privado, ha disminuido. Sin embargo, el Ministerio actual carece de personal calificado para renovar esta información.

Es claro que la autonomía está en un *impasse*: es ignorada pero se mantiene su vigencia legal. El MED ha dejado de medir el desempeño escolar y ya no permite al Consejo Directivo Escolar asumir su papel de empleador a escala local, función que ha revertido al nivel central. Tampoco se discute como política fallida ni se hacen intentos por establecer, si las hay, lecciones aprendidas.

En el ámbito político, el Gobierno argumenta que la Autonomía Escolar fue un modelo fracasado y ha procedido a un proceso de recentralización. Sin embargo, no ha ofrecido evidencia empírica que justifique su eliminación total en vez de la rectificación de componentes problemáticos, como las cuotas mensuales pedidas a los padres. El problema de las cuotas fue muy simple: permitió al Gobierno Central, en las administraciones subsiguientes, reducir en forma efectiva el financiamiento al sector educativo al transferir parte de los costos de la educación pública a los padres de familia. Dado que hay una relación inversamente proporcional entre la asistencia a la escuela pública y el nivel de ingreso, la cuota dejó de ser un compromiso de los padres para con la escuela y se convirtió en un impuesto regresivo. Por otro lado, los beneficios de la Autonomía Escolar —especialmente en materia de rendición de cuentas de la escuela a la comunidad y el apoyo de la comunidad a la escuela— se han perdido por completo con la eliminación del programa sin ninguna reflexión institucional.

Bibliografía

Arcia, Gustavo, Emilio Porta y Ramón Laguna

2004a. "Otro vistazo a la Autonomía Escolar de Nicaragua: Aceptación y percepción en 2004". Managua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

2004b. "Análisis de los factores asociados con el rendimiento académico en 3.º y 6.º grados de primaria". Nicaragua: PREAL/UNICEF/CARE/MECD.

Arcia, Gustavo y Humberto Belli

1999. "Restableciendo el contrato social: La Autonomía Escolar en Nicaragua". Managua: Ministerio de Educación.

Arnove, Robert F.

1994. *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*. Boulder, CO: Westview Press.

Banco Central de Nicaragua

2009. "Programa Económico y Financiero (PEF). Indicadores sociales: Evaluación 2008". Managua.

Ministerio de Educación

1997. "Estrategia de la descentralización educativa". Managua.

1998a. "La descentralización escolar en Nicaragua: Un nuevo modelo de participación para el desarrollo de la educación". Managua.

1998b. "Consejos Directivos Escolares: Manual de conocimientos básicos". Managua.

1998c. "Autonomía Escolar: Participar y decidir, un lema hecho realidad...". Managua.

Ministerio de Educación-Secretaría de Coordinación Departamental

1998. "El Consejo de Padres de Familia". Managua.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes

2004. "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de primaria: Informe de resultados 2002". Managua.

Anexos

Cuadro A1

Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Español, 3.º grado de primaria

Tipo de centro	Nivel básico		Nivel intermedio		Nivel proficiente	
	% de estudiantes	Puntaje promedio	% de estudiantes	Puntaje promedio	% de estudiantes	Puntaje promedio
Estatal autónomo	72,0	221,9	20,3	292,1	7,7	343,9
Centralizado	74,1	221,3	19,9	291,0	6,0	346,5
Privado sin subvención	59,4	227,1	25,6	291,5	15,0	349,2
Privado con subvención	57,8	226,0	27,0	294,7	15,1	349,8

Fuente: MECD (2004). "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de primaria. Informe de resultados 2002". Managua.

Cuadro A2

Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Matemáticas, 3.º grado de primaria

Tipo de centro	Nivel básico		Nivel intermedio		Nivel proficiente	
	% de estudiantes	Puntaje promedio	% de estudiantes	Puntaje promedio	% de estudiantes	Puntaje promedio
Estatal autónomo	63,7	217,1	24,7	280,9	11,6	341,5
Centralizado	67,2	217,0	22,6	281,0	10,2	342,4
Privado sin subvención	56,0	222,4	28,2	282,1	15,8	341,0
Privado con subvención	54,5	222,7	27,8	282,0	17,7	342,4

Fuente: MECD (2004). "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de primaria. Informe de resultados 2002". Managua.

Cuadro A3

Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Español, 6.º grado de primaria

Tipo de centro	Nivel básico		Nivel intermedio		Nivel proficiente	
	% de estudiantes	Puntaje promedio	% de estudiantes	Puntaje promedio	% de estudiantes	Puntaje promedio
Estatal autónomo	72,3	219,2	24,2	293,2	3,5	352,6
Centralizado	54,8	224,1	33,4	297,9	11,8	353,0
Privado sin subvención	50,5	229,1	36,2	297,5	13,3	355,1
Privado con subvención	72,9	220,9	24,0	293,2	3,1	349,0

Fuente: MECD (2004). "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de primaria. Informe de resultados 2002". Managua.

Cuadro A4

Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Matemáticas, 6.º grado de primaria

<i>Tipo de centro</i>	<i>Nivel básico</i>		<i>Nivel intermedio</i>		<i>Nivel proficiente</i>	
	<i>% de estudiantes</i>	<i>Puntaje promedio</i>	<i>% de estudiantes</i>	<i>Puntaje promedio</i>	<i>% de estudiantes</i>	<i>Puntaje promedio</i>
Estatual autónomo	90,1	238,3	9,4	332,8	0,5	393,9
Centralizado	77,8	240,9	19,7	335,8	2,5	399,1
Privado sin subvención	84,5	238,6	13,7	336,9	1,8	398,1
Privado con subvención	90,3	235,4	9,0	333,4	0,7	410,9

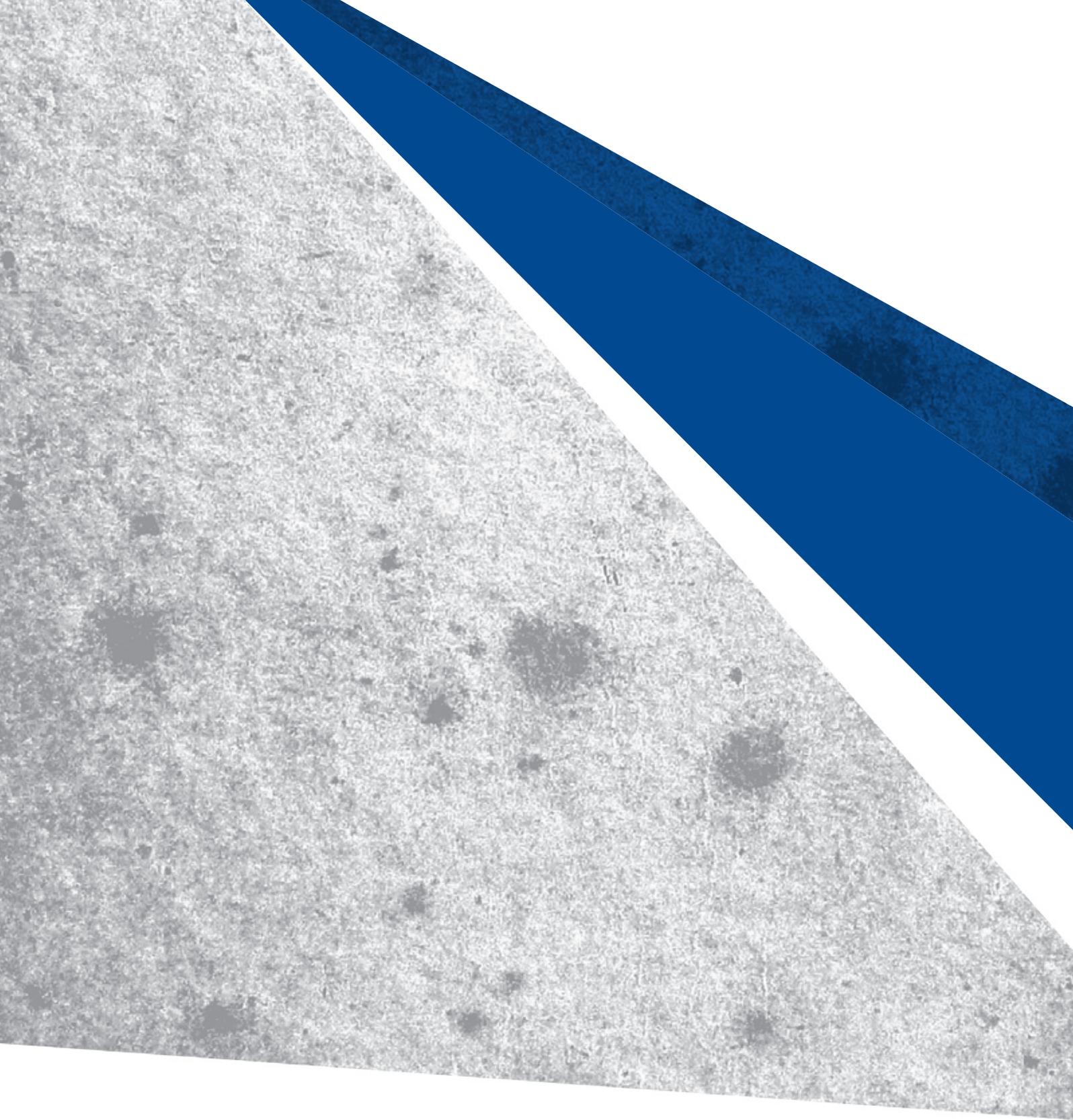
Fuente: MECD (2004). "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de primaria. Informe de resultados 2002". Managua.

Cuadro A5

Salarios e incentivos docentes por tipo de escuela (en córdobas del 2003)

	<i>Docentes 4.º grado</i>			<i>Docentes 3.º año</i>		
	<i>Escuelas autónomas</i>	<i>Escuelas no autónomas</i>	<i>Escuelas privadas</i>	<i>Escuelas autónomas</i>	<i>Escuelas no autónomas</i>	<i>Escuelas privadas</i>
Salario básico promedio	986	1.431	1.100	1.294	966	1.317
Incentivo mensual promedio	377	96	324	234	229	211
Años de estudio	12,54	12,83	14,00	15,69	14,75	16,11
% en área urbana	40,7	33,3	88,9	79,5	68,8	88,9
% en área rural	59,3	66,7	11,1	20,5	31,3	11,1
Años de experiencia	15	15	13	15	16	19

Fuente: Adaptado de Arcia, Porta y Laguna (2004).



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU | SUMA